TEXTILE AND CLOTHING BOARD

INQUIRY ON TEXTILES AND CLOTHING

INTERIM REPORT
PURSUANT TO SECTION 17(2)
OF THE TEXTILE AND CLOTHING BOARD ACT

Ottawa, Canada
June 28, 1985

Government of Canada | Gouvernement du Canada

Textile and Clothing Board | Commission du textile et du vêtement

Ottawa, Canada
K1A 0H5

June 28, 1985

The Honourable Sinclair Stevens, p.c., m.p.
Minister of Regional Industrial Expansion
Ottawa, Ontario
K1A 0H5

Mr. Minister,

Pursuant to the request you made to the Board at its meeting with you on May 16, 1985, and in accordance with Section 17(2) of the Textile and Clothing Board Act, the Board is presenting to you an interim report relative to its inquiry on textiles and clothing, undertaken at your request on December 21, 1984.

A final report of the inquiry will be presented within 180 days from the date of this interim report, in accordance with the requirements of the Textile and Clothing Board Act. The final report will contain the Board's recommendations for longer term actions in behalf of the textile and clothing industries.

Should you wish further information or explanations regarding this interim report, the Board will be pleased to supply them at your convenience.

Yours sincerely,

Otto E. Thur
Chairman

William L. Hawkins
Member

Jacques St-Laurent
Member

Canada

Table of contents

		Page
1.	Introduction	1
2.	The present situation	3
	2.1 Deterioration of Apparent Markets	3
	2.2 Causes of the Deterioration	6
	2.3 Domestic Consequences of the Increase in Imports	9
3.	What can be Done to Resolve the Present Impasse?	11
	3.1 Alternative Solutions	11
	3.2 The Implications of a Recourse to Article XIX of the GATT	14
4.	Conclusions	16
5.	Recommendations	17

1. INTRODUCTION

During the recent hearings held by the Textile and Clothing Board concerning the future of the special measures of protection currently in force, both the Canadian Textiles Institute and the Canadian Apparel Manufacturers Institute recommended the immediate application of emergency measures.

In its brief, the Canadian Textiles Institute recommended:

> "What is needed is not only a stop to further erosion of domestic producers' share of Canadian textile and clothing markets, but also a retrieval of market share lost to imports. This would require rollbacks from existing import levels.
>
> Such retrieval or restoration of the situation to what it would have been had the Board's 1980 recommendations been implemented, is a necessary precondition to a new policy for the longer term ...
>
> ... If such a sign is given for the short term; if the Board recommends continuation of special measures of protection in the long term; and if the Government accepts the recommendations and ensures they are carried out, the primary textile industry stands ready to do its part." (pp. xxiii-xxiv)

During the hearing, the Chairman of the Canadian Textiles Institute declared:

> "As we appear before you this April of 1985, the primary textile industry faces a crisis. It is not an exaggeration to say that the viability of the industry itself is in danger or that its substantial investments of the last decade and the jobs of its 80,000 employees are at risk." (p. 4)

In its brief, the Canadian Apparel Manufacturers Institute made the following statements:

> "In the immediate term there is a critical need for a watertight system of controls on imports from all disruptive sources. There is a genuine desire in the industry to move forward towards more positive adjustment. However, the situation of the industry has deteriorated to the point where it is necessary to re-trench for the industry to recover before further liberalization can be contemplated ... (p. 6)
>
> ... The Canadian apparel industry has been seriously injured by massive increases in disruptively priced imports. The failure of the 1981-1984 textile policy has eroded industry confidence and is forcing massive disinvestment. Without prompt action to regulate disruptive imports in an effective manner, this process will continue and accelerate." (p. 9)

The two institutes had made similar representations to the Minister of Regional Industrial Expansion.

At a meeting with the Board on May 16, 1985, the Minister of Regional Industrial Expansion expressed his wish to receive a preliminary report on the situation from the Board, pursuant to section 17 (2) of the Textile and Clothing Board Act.

2. THE PRESENT SITUATION

2.1 Deterioration of Apparent Markets

During the period 1982-1984, a period covered by the system of bilateral restraint agreements currently in force, the Canadian economy underwent a year of severe recession, followed by a moderate recovery in activity since the beginning of 1983.

The textile and clothing industries were directly hit by the recession, and subsequently there was little significant recovery: imports captured the major share of any increase in demand.

Table 1

APPARENT CANADIAN MARKET FOR CLOTHING

(Thousand Units)

	1981	1982	1983	1984
Domestic Shipments	368,632	330,875	330,049	320,748
Imports	165,489	166,402	202,453	237,277
Apparent Market	534,121	497,277	532,502	558,025
Share of Apparent Market held by:		- per cent -		
Domestic shipments	69	67	62	57
Imports	31	33	38	43

The preceding table demonstrates that total demand for clothing has been growing only marginally. Between 1981 and 1984, the increase did not exceed 5 per cent, or 1.6 per cent per year. In the same period, imports increased 43 per cent overall, or close to 13 per cent per year, while domestic shipments decreased 13 per cent overall, or 4 per cent per year.

This counter direction of imports and of domestic shipments is a basic cause of the difficulties of the industry.

The growth in imports and the decrease in domestic production of clothing result in depressed activities in the primary textile sectors which are the suppliers of raw materials to the clothing industry.

Table 2

APPARENT CANADIAN MARKETS
FOR YARNS AND FABRICS RELATED
(AT LEAST IN PART) TO THE CLOTHING INDUSTRY

	1981	1982	1983	1984
YARNS (thousand kilograms)				
Net domestic shipments	109,141	91,501	103,052	90,399
Imports	37,159	34,452	57,510	53,879
Apparent Canadian Market	146,300	125,953	160,562	144,278
Share of Apparent Canadian Market held by:		- per cent -		
Domestic shipments	75	73	64	63
Imports	25	27	36	37
FABRICS (thousand sq. meters)				
Net domestic shipments	346,675	264,557	304,132	288,910
Imports	327,564	259,567	312,873	379,475
Apparent Canadian Market	674,239	524,124	617,005	668,385
Share of apparent Canadian Market held by:		- per cent -		
Domestic shipments	51	50	49	43
Imports	49	50	51	57

The decrease in garment production in Canada has resulted in a decline in apparent markets for yarns and fabrics. The primary textile industry has been hurt not only because the apparent markets for its products have been declining, but also because it has been losing market share to imports.

As a result, between 1981 and 1984 the apparent market for yarns decreased 1.4 per cent. During the same period, imports increased by almost 45 per cent while domestic shipments went down 17 per cent.

Similarly, between 1981 and 1984 the apparent market for fabrics decreased 1.0 per cent; at the same time imports increased 16.0 per cent while domestic shipments dropped 17 per cent.

During the same period, the share of textile and clothing imports supplied by developed countries has been decreasing, while that of low-cost countries has been increasing.

Table 3

SHARES OF TEXTILE AND CLOTHING IMPORTS
SUPPLIED BY DEVELOPED COUNTRIES AND LOW COST COUNTRIES
(Per cent)

	Yarns		Fabrics		Clothing	
	Developed Countries	Low-cost Countries	Developed Countries	Low-cost Countries	Developed Countries	Low-cost Countries
1981	77	23	67	33	12	88
1984	59	41	60	40	10	90

As in the past, imports of yarns and fabrics are still coming primarily from developed countries. However, imports from low-cost countries have increased rapidly and have replaced part of the domestic shipments as well as part of the imports from developed countries.

However, the source of the major problem is in clothing. Imports of clothing are causing injury to the domestic industry, direct injury in the case of Canadian clothing manufacturers, and indirect injury to the primary textile industry as a result of diminished markets for yarns and fabrics.

It must be noted also that this injury is not caused by developed countries. Their share of total imports of clothing into Canada has been marginal for several years.

2.2 Causes of the Deterioration

The rapid increase in imports of clothing is an indication that the quantitative restraint system currently in place is not producing the expected results. In fact, quantitative restraints should have resulted in more or less predictable increases in imports. Actually, clothing imports remained at the same level from 1981 to 1982, increased 22 per cent from 1982 to 1983 and 17 per cent from 1983 to 1984. In the first five months of 1985, imports increased an additional 5 per cent compared to the same period in 1984. The latter figure is based on import permits issued as statistics on actual imports are not yet available.

Table 4

GROWTH OF CLOTHING IMPORTS FROM LOW-COST COUNTRIES

(Per Cent)

	1982/1981	1983/1982	1984/1983
Hong Kong, South Korea and Taiwan	- 0.7	20.6	- 9.2
People's Republic of China	12.4	39.8	36.0
Other restrained countries	- 4.2	7.9	80.1
Unrestrained or recently restrained countries	18.1	75.0	101.8
Total for low-cost countries	0.5	25.8	15.6

Note: Data based on import permits issued.

According to the above table, the restraint agreements with Hong Kong, South Korea and Taiwan give varying results. This is due in part to restraints applied subsequently to Taiwan, and to the flexibility provisions in the agreements.

The application of a bilateral agreement with China, one of the four large exporting countries, and its interpretation, have resulted in very high growth rates.

With regard to the other restraining countries, restraint utilization has been irregular.

Finally, growth rates for unrestrained or recently restrained countries have been surprisingly high. This is where, in their relations with these countries, the present system of bilateral agreements reveals its fundamental weaknesses: the negotiations must be conducted on a product-by-product and country-by-country basis, without regard for the cumulative market disruption resulting from import growth rates accorded to countries having signed bilateral agreements, and from the numerous new sources of products which appear year after year. Evidently, in comparison with the growth of the domestic market for clothing, the system leads to high growth rates for imports and to new agreements allowing for very high base levels.

Between 1981 and 1984, that is in three years, Canadian imports of clothing have registered an increase of close to 72 million units, or 43 per cent more than total imports in 1981. The responsibility for this increase is attributed as follows:

Table 5

INCREASE IN TOTAL CANADIAN IMPORTS
OF CLOTHING BETWEEN 1981 AND 1984

Source	Number of units	Per cent
Developed countries	6,034,360	8.2
Hong Kong, South Korea and Taiwan	9,129,040	12.3
People's Republic of China	18,136,764	24.5
Other restrained countries (low-cost)	15,462,600	20.9
Unrestrained and recently restrained countries (low-cost)	25,188,354	34.1
Total	73,951,118	100.0

Note: Data based on import permits issued.

The apparently uncontrollable growth of imports of clothing, and to a lesser extent, of textiles, must be attributed to several factors.

Firstly, there was the overall variation in demand. After the 1982 recession, which resulted in weakened consumer demand and in generalized inventory liquidation at all levels of production and distribution, the recovery in 1983 and 1984 brought about not only an increase in consumer demand, but also a move to rebuild inventories.

Secondly, there was the appreciation of the Canadian dollar against the majority of foreigh currencies except the United States dollar. In line with the dollar appreciation, the prices of foreign textile and clothing products became more attractive.

Finally, there was an inherent tendency, with the bilateral agreement system currently in force, to search for new sources of products in countries where the exportation of these products was not restricted.

Nevertheless, with a policy of import restraints, it should be possible to exert a tighter control over the quantities imported.

2.3 Domestic Consequences of the Increase in Imports

The rapid growth of imports since 1982 has left little room for recovery in the textile and clothing industries: after the severe drop in production and employment in 1982, the recovery has been faltering.

Table 6

INDICES OF PRODUCTION (GDP) AND EMPLOYMENT
IN THE TEXTILE AND CLOTHING INDUSTRIES

1981 = 100

	Textile Sectors		Clothing Sectors		Knitting	
	GDP	Employment	GDP	Employment	GDP	Employment
1981	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1982	80.5	86.8	92.7	95.3	88.0	89.7
1983	88.1	89.6	97.8	93.2	95.6	92.2
1984	85.8	89.8	101.8	86.6	96.0	90.2
1984 - 1st quarter	84.2	87.5	97.8	85.7	95.7	87.7
1985 - 1st quarter	90.2	90.3	94.4	84.4	-	88.7

The above data indicate that the recovery slowed down for textiles after 1983, and for clothing after 1984. Textile production showed some signs of renewed improvement in the first two months of 1985, but these signs disappeared in March.

Data on employment show that at the end of March 1985, the textile and clothing industries had lost some 24,000 employees since 1981, or a decrease of 13 per cent. While these losses in employment are related

not only to imports but also to productivity improvements, nevertheless, the loss of about 15,000 jobs must be attributed to imports.

Production and employment are not the only activity factors affected by the growth in imports. There are several others, such as capacity utilization, new orders, selling prices and overall profitability.

Capacity utilization is not high. According to the information supplied by manufacturers during the Board's hearings, capacity utilization is somewhere between 60 and 70 per cent in both industries, based on normal operating practices.

New orders appear to have fallen off considerably in the spring of 1985. The retailers are placing their orders later, with the result that balanced utilization of production capacities is becoming more difficult.

Prices are generally depressed because of appreciation of the Canadian dollar and of the strong competition of imports against domestic products. The results of a Board survey of 209 major clothing producers show that the average price of a garment (f.o.b. plant) was $8.17 in 1984, the same as in 1981. From 1981 to 1984, the f.o.b. value of a unit of imported clothing increased 20 per cent from $4.51 to $5.43 for products from low-cost countries.

Since Canadian producers' prices have been unable to reflect cost increases, profitability in textiles and clothing has systematically decreased. Most witnesses at the Board's hearings were quite willing to discuss the financial situation of their firms, even if in most cases they were private family firms. According to them, the overall profitability of the textile and clothing industries has become marginal.

All these factors react together on the producers to create cumulative adverse conditions. An increasing number of producers, large, medium and small, are reevaluating their position, asking themselves questions about operations which bring little or no profit, and trying to acquire some experience in importing. In this respect the present period appears to be critical. Because of the cumulative effects of the various factors involved, numerous firms, large and small, are discouraged and could well be on the verge of making irrevocable decisions.

It must be emphasized that there has been no sudden deterioration of the overall situation in these two industries. It is the constant accumulation of negative factors since 1981 such as the 1982 recession, the faltering recovery, uncontrolled (from the industry's viewpoint) increases in imports, low levels of capacity utilization, increased costs of production in spite of efforts to modernize, the inability to raise prices because of pressures by the major retailers, loss of orders and delays in getting new ones.

3. WHAT CAN BE DONE TO RESOLVE THE PRESENT IMPASSE?

3.1 Alternative Solutions

If account is taken of the regulations presently in place governing international trade in textiles and clothing, possible options are not numerous.

First, a decision could be made to maintain the status quo. In other words, Canada would continue to honour the bilateral agreements it has negotiated, and try to negotiate, as needed, new agreements with the countries having just joined the long list of exporting countries to Canada, or to add new products to agreements already concluded, all this until new agreements could be negotiated in accordance with a new multifibre agreement, around the end of 1986.

Such a decision would open the doors to a serious reassesment of their positions by the textile and clothing industries. For more than a year now, these industries have been hoping for possible emergency action on the part of the Government. Should such action not materialize, the textile and clothing industries would act accordingly. In other words, unprofitable activities would be dropped, and decisions would be taken as to whether or not the remaining activities would be sufficient to justify a continuation of operations.

The cost of maintaining the status quo would probably manifest itself in a further increase in imports, probably around 5 or 6 per cent in 1985, and no doubt somewhat more in 1986. In fact, since the new bilateral agreements negotiated after 1986 should reflect preceding performances, and if MFA tradition is followed, this would incite exporting countries to utilize the restraints fully.

Since overall demand will not likely grow by 5 per cent or more per year, the growth of imports will lead once more to further loss of market share by domestic producers and the disappearance of some thousand of jobs.

A second alternative could be the one proposed by textile and clothing associations since April 1984, that is, the imposition of a global quota on clothing imports, with a significant reduction in the level of the quota. The level most often mentioned is 160 million units of clothing per year from low-cost countries, down from 215 million units in 1984. This represents a rollback of about one quarter.

Since a global quota administered in Canada is not possible within the framework of the MFA, it would therefore be necessary to invoke Article XIX of the GATT, which allows for the temporary utilization of safeguard measures in cases of serious injury which could not be repaired.

The imposition of a global quota on clothing imports at the proposed level would no doubt result in renewed activity in both the clothing and textile industries. Employment would go up, production capacity would be more fully utilized and profitability would be restored.

Regarding this alternative, the Board is of the opinion that it would be beneficial in the short term, but costly in the longer term. An increase in activity obtained in such a way would only be artificial and would rapidly disappear as soon as the application of Article XIX of the GATT would be terminated. As a result, after two or three years of imposition of Article XIX, Canada would once again have to face the same problems it is facing at present.

A major reduction in imports would cause serious disruptions of the clothing markets and would result in adverse consequences for the various groups involved in these markets.

Import programs being established some six to eight months before the selling season, letters of credit being opened several months in advance, there would be significant financial exposure and major disruptions in supplies. Traditional importers, major retailers and the numerous clothing producers who directly import items of clothing to complement their domestic production would be exposed to these risks.

Finally, several consumer groups would consider that a major reduction in imports would conflict with their interests and would impose excessive hardships on low income consumers.

A third possible solution would consist of invoking Article XIX of the GATT to freeze clothing imports at their present level. By taking as the base level the volume of imports either in 1984 or in the 12 months from July 1, 1984 to June 30, 1985, this measure would prevent any further

disruption, but would not result in a significant disturbance of clothing markets.

Choosing this import level as a base would minimize the requests for compensation permissible under Article XIX. In 1984, total imports of clothing under restraint, both woven and knitted, amounted to 1.4 billions of dollars, and compensation calculated on one-quarter of this amount would be quite high.

A freeze on clothing imports at the present level would not lead to a retrieval of markets for clothing and for textiles. The Canadian producers would, nevertheless, know what to expect: for a certain period they would benefit from a degree of stability which would replace the present conditions of great uncertainty, even if a reduction in imports of clothing would not provide automatic assurance that the increased demand for Canadian-made clothing would bring about a proportional increase in demand for Canadian fabrics.

In the Board's opinion, the production facilities in the textile and clothing industries have gone through the adjustment required by the current import levels.

3.2 The Implications of a Recourse to Article XIX of the GATT

Recourse to Article XIX of the GATT would mean abrogation of the 21 bilateral agreements of Canada with countries exporting textiles and clothing. These agreements would be replaced by a global ceiling on imports of clothing from all sources, whether less developed, newly industrialized, state trading or developed. The Board is of the opinion that selective application of Article XIX which would discriminate among exporting countries, would be unacceptable internationally because it does not conform to the General Agreement on Tariffs and Trade.

Abrogation of existing bilateral agreements and the imposition of Article XIX on clothing imports would leave uncertain the status of textile

imports. Canada could try to negotiate new bilateral agreements, this time for textiles only, on the basis of Article 3 of the Multifibre Agreement. If Canada did not succeed in negotiating such agreements in a timely manner, it could find itself in the position of having to impose Article XIX of the GATT for textile products also. Since some 60 percent of all the yarns and fabrics imported in Canada originate in industrialized countries, any irritation that these countries could feel should be alleviated by Canada's decision not to reduce its imports of textiles and clothing.

Application of Article XIX by Canada could result in some problems for the United States administration. In fact, the administration is against a proposed bill for which the support of senators and house representatives is being sought, a bill which would impose a 20 percent reduction on all imports of textiles and clothing, except those coming from the European Economic Community and Canada. If Canada were to take the position that it is not aiming to reduce its imports but that it must take safeguard action to maintain a viable level of production in Canada (in certain categories of clothing, imports already account for more than 50, 60 or 70 percent of the domestic market), the United States administration would understand the difference between the Canadian decision and the bill which it is opposing.

Recourse to article XIX of the GATT for a given period would also facilitate solution of the dilemma of allocating restraints to the various exporting countries. Under the Multifibre Agreement, restraints must reflect the historial performance of exporting countries. In other words, a country having obtained substantial restraint quantities from Canada in the past would have the assurance that in the renegotiation of bilateral agreements it would again obtain substantial restraint quantities. On the other hand, a country having only recently started to export clothing would be allocated either a marginal restraint to prevent further disruption of a Canadian market already saturated with imports, or a generous restraint which would only result in additional market disruption. In fact, the

exporting countries recently entering the market are those which offer products at the most advantageous prices, and are also those who need to export most.

Under a global quota system, the individual quotas would be allocated to Canadian importers, whether they are clothing manufacturers, traditional importers or retailers. They would be free to import from the country of their choice, according to their clients' preferences. A global quota could therefore result in a significant modification in imports according to their country of origin. If, at a later date, Canada decides to rejoin the Multifibre Agreement regime, it could do so in a manner more in line with importers' preferences. As a result, there would be a redistribution of restraint quantities to the advantage of new exporting countries, which redistribution, within the provisions of the Multifibre Agreement, is difficult to achieve to any significant extent.

4. CONCLUSIONS

The rapid increase in imports of clothing in Canada in the last two years or more has resulted in a crisis situation: numerous firms are reducing or stopping production, others are turning to importing, and still more are only surviving on the earnings accumulated in previous years.

With ever decreasing outlets for their products, textile firms are forced to reevaluate their position. Some of them, particularly the more important ones, could be brought to take irreversible decisions in coming months which would result in partial or complete plant closings. Such decisions would inevitably lead to increased unemployment in regions where it is already very high, and where the impact of the industry in small communities is extremely significant.

The bilateral quantitative restraint system currently in force has done little to prevent deterioration of the situation. The negotiating system adopted by Canada is not flexible enough to react properly to changes in domestic market conditions. It is also experiencing difficul-

ties in the timely application of controls on imports from new sources. Consequently, it fails to provide sufficient stability to the textile and clothing industries to allow them to plan effectively for their future.

It must be noted also that these industries, in spite of the difficult conditions they have to contend with since 1982, have made major efforts at modernizing by investing in high performance, substantially automated production equipment. Most Canadian textile and clothing firms compare favourably, in terms of technology, with the most modern firms in other developed countries.

The present crisis is the result of a constant accumulation of unfavourable factors and government hesitations in the last two years. The textile and clothing industries have lost their sense of direction, and discouragement and resignation now prevail.

It is regrettable that some of the recommendations which the Board presented in 1980 have not been implemented. The Board had recommended a longer term approach covering the period from the beginning of 1982 to the end of 1990. In addition, the Board had also recommended a coherent approach to the negotiation of bilateral agreements, setting acceptable growth rates for imports and ensuring equitable treatment of imports from new exporting countries. If these recommendations had been implemented the total volume of imports of clothing in 1984 would have been between 170 and 180 million units, instead of 215 millions. With the lower volume of imports the present situation of crisis would not have come about.

5. RECOMMENDATIONS

In order to prevent decisions leading to reductions in activity in the textile and clothing industries and the snowballing effects which

such decisions could provoke, the Textile and Clothing Board recommends:

- that a global quota be imposed on imports of all types of clothing, including leather garments, hosiery and work gloves, to ensure that, in 1985 and thereafter, imports will not exceed the quantities imported either during the year 1984, or during the 12 months from July 1, 1984 to June 30, 1985;

- that individual quotas within the global quota be established for each category of products in question, such that these individual quotas reflect the quantities of clothing imported during one or the other period mentioned above;

- that this new system of global quota remain in force until December 31, 1987;

- that the global quota remain unchanged for the whole duration of its application, with no allowance for growth of the import quotas, in order that domestic industries benefit from a period of recuperation.

Canada cannot and must not maintain this global quota regime indefinitely. The final report of the Board, due to be presented on October 31, 1985, will contain specific recommendations regarding a new phase of import control. These recommendations will aim at providing the textile and clothing industries a greater measure of stability than in the past, while maintaining a healthy level of competition between domestic and imported products.

COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

ENQUÊTE SUR LES TEXTILES ET LES VÊTEMENTS

RAPPORT INTÉRIMAIRE
EN CONFORMITÉ AVEC L'ARTICLE 17(2)
DE LA LOI SUR LA COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

Ottawa, Canada
le 28 juin 1985

Government of Canada / Gouvernement du Canada

Textile and Clothing Board / Commission du textile et du vêtement

Ottawa, Canada
K1A 0H5

le 28 juin 1985

L'honorable Sinclair Stevens, député
Ministre de l'Expansion industrielle régionale
Ottawa, Ontario
K1A 0H5

Monsieur le Ministre,

Conformément à la demande que vous avez faite à la Commission lors de sa rencontre avec vous le 16 mai 1985, et conformément à l'article 17(2) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, la Commission vous présente un rapport intérimaire en rapport avec son enquête sur les textiles et les vêtements, entreprise à votre demande le 21 décembre 1984.

Un rapport final de l'enquête sera présenté dans les 180 jours de la date de ce rapport intérimaire, conformément aux dispositions de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement. Le rapport final contiendra les recommandations de la Commission sur les mesures à prendre à plus long terme au sujet des industries du textile et du vêtement.

Si tel était votre désir et selon vos convenances, la Commission est à votre disposition pour vous fournir des renseignements ou explications supplémentaires.

Veuillez recevoir, monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Otto E. Thur
président

William L. Hawkins
membre

Jacques St-Laurent
membre

Canada

Table des matières

		Page
1.	Introduction	1
2.	La situation actuelle	2
	2.1 Détérioration des marchés apparents	2
	2.2 Les causes de la détérioration	6
	2.3 Les conséquences domestiques de l'augmentation des importations	9
3.	Comment sortir de l'impasse actuelle?	11
	3.1 Les solutions alternatives	11
	3.2 Les implications d'un recours à l'article XIX du GATT	15
4.	Conclusions	17
5.	Recommandations	18

1. INTRODUCTION

Lors des récentes audiences tenues par la Commission du textile et du vêtement au sujet de l'avenir des mesures spéciales de protection, l'Institut canadien des textiles et l'Institut canadien des manufacturiers de vêtements recommandèrent l'application immédiate de mesures d'urgence.

Dans son mémoire, l'Institut canadien des textiles recommanda:

> "What is needed is not only a stop to further erosion of domestic producers' share of Canadian textile and clothing markets, but also a retrieval of market share lost to imports. This would require rollbacks from existing import levels.
>
> Such retrieval or restoration of the situation to what it would have been had the Board's 1980 recommendations been implemented, is a necessary precondition to a new policy for the longer term ...
>
> ... If such a sign is given for the short term; if the Board recommends continuation of special measures of protection in the long term; and if the Government accepts the recommendations and ensures they are carried out, the primary textile industry stands ready to do its part." (pp. xxiii-xxiv)

Au cours de l'audience, le Président de l'Institut canadien des textiles déclara:

> "As we appear before you this April of 1985, the primary textile industry faces a crisis. It is not an exaggeration to say that the viability of the industry itself is in danger or that its substantial investments of the last decade and the jobs of its 80,000 employees are at risk." (p.4)

Dans son mémoire, l'Institut canadien des manufacturiers de vêtements affirme ce qui suit:

> "In the immediate term there is a critical need for a watertight system of controls on imports from all disruptive sources. There is a genuine desire in the industry to move forward towards more positive adjustment. However, the situation of the industry has deteriorated to the point where it is necessary to re-trench for the industry to recover before further liberalization can be contemplated ... (p. 6)
>
> ... The Canadian apparel industry has been seriously injured by massive increases in disruptively priced imports. The failure of the 1981-1984 textile policy has eroded industry confidence and is forcing massive disinvestment. Without prompt action to regulate disruptive imports in an effective manner, this process will continue and accelerate." (p. 9)

Les deux instituts ont fait des représentations analogues auprès du Ministre de l'Expansion industrielle régionale.

Lors d'une réunion de la Commission avec le Ministre de l'Expansion industrielle régionale le 16 mai 1985, celui-ci a exprimé le désir de recevoir de la Commission un rapport préliminaire sur la situation en vertu de l'article 17(2) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement.

2. LA SITUATION ACTUELLE

2.1 Détérioration des marchés apparents

Pendant la période 1982-1984, période couverte par le système des accords bilatéraux actuellement en vigueur, l'économie canadienne a connu d'abord une année de récession sévère et, ensuite, une reprise modérée de l'activité depuis le début de 1983.

Les industries du textile et du vêtement ont été frappées de plein fouet par la récession. La reprise subséquente est restée peu significative: les importations ont accaparé la part dominante de tout accroissement de la demande.

Tableau 1

MARCHÉ CANADIEN APPARENT DE VÊTEMENTS

(en milliers d'unités et en pour cent)

	1981	1982	1983	1984
Livraisons domestiques nettes	368,632	330,875	330,049	320,748
Importations	165,489	166,402	202,453	237,277
Marché apparent	534,121	497,277	532,502	558,025
Part des livraisons domestiques (en pour cent)	69	67	62	57
Part des importations (en pour cent)	31	33	38	43

Le tableau précédent montre que la demande globale pour les vêtements n'a progressé que modestement. Entre 1981 et 1984, l'augmentation n'excéda pas 5 pour cent, soit 1.6 pour cent par an. Au cours de la même période, les importations ont augmenté de 43 pour cent, soit près de 13 pour cent par an. C'est cette évolution en sens opposé des importations et des livraisons domestiques qui est la source du malaise fondamental dans l'industrie.

La croissance des importations et la baisse de la production de vêtements déprime l'activité dans les industries des textiles primaires qui fournissent la matière première à l'industrie du vêtement.

Tableau 2

MARCHÉS CANADIENS APPARENTS DES FILÉS
ET DES TISSUS RELIÉS PARTIELLEMENT AU MOINS
À L'INDUSTRIE DU VÊTEMENT

	1981	1982	1983	1984
Filés (en milliers de kilogrammes)				
Livraisons domestiques nettes	109,141	91,501	103,052	90,399
Importations	37,159	34,452	57,510	53,879
Marché canadien apparent	146,300	125,953	160,562	144,278
Livraisons domestiques (en pour cent)	75	73	64	63
Importations (en pour cent)	25	27	36	37
Tissus (en milliers de mètres carrés)				
Livraisons domestiques nettes	346,675	264,557	304,132	288,910
Importations	327,564	259,567	312,873	379,475
Marché canadien apparent	674,239	524,124	617,005	668,385
Livraisons domestiques (en pour cent)	51	50	49	43
Importations (en pour cent)	49	50	51	57

La baisse de la production de vêtements au Canada a fait diminuer les marchés apparents des tissus et des filés. Les industries des textiles primaires en souffrent non seulement parce que les marchés apparents de leurs produits diminuent, mais aussi parce qu'elles perdent une part de ce marché aux mains des importateurs.

C'est ainsi que le marché apparent des filés a baissé entre 1981 et 1984 de 1.4 pour cent, et que les importations ont progressé de près de 45 pour cent, alors que les livraisons domestiques ont diminué de 1[illegible] pour cent.

De même, entre 1981 et 1984, le marché apparent des tissus a baissé de 1.0 pour cent. Les importations, par contre, ont augmenté de 16 pour cent et les livraisons domestiques ont chuté de 17 pour cent.

Dans les importations de textiles et de vêtements les pays développés ont perdu de leurs parts de marché, alors que les pays à bas coûts de production ont accru les leurs.

Tableau 3

PART DES PAYS DÉVELOPPÉS ET DES PAYS À BAS COÛTS DE PRODUCTION DANS LES IMPORTATIONS DE TEXTILES ET DE VÊTEMENTS

(En pour cent)

	Filés		Tissus		Vêtements	
	Pays développés	Pays à bas coûts de production	Pays développés	Pays à bas coûts de production	Pays développés	Pays à bas coûts de production
1981	77	23	67	33	12	88
1984	59	41	60	40	10	90

Comme dans le passé, les importations de filés et de tissus proviennent principalement des pays développés. Toutefois, les importations venant des pays à bas coûts de production augmentent rapidement et remplacent à la fois en partie la production domestique et en partie les importations venant des pays développés.

La source du problème central réside cependant dans l'industrie des vêtements. En effet, ce sont les importations de vêtements qui causent des préjudices à l'industrie domestique. Ce préjudice est direct pour les industries canadiennes de vêtements et indirect pour les industries textiles parce qu'il conduit à des marchés apparents amoindris pour les filés et les tissus.

Il faut aussi constater que ce préjudice n'est pas causé par les pays développés. Leur part dans les importations totales de vêtements est devenue marginale, et cela depuis plusieurs années déjà.

2.2 Les causes de la détérioration

L'augmentation des importations de vêtements indique que le système de restrictions quantitatives présentement en place ne produit guère les résultats escomptés. En effet, les restrictions quantitatives auraient dû produire des augmentations d'importations plus ou moins prévisibles. Or, en réalité, les importations de vêtements sont restées stables entre 1981 et 1982, ont augmenté de 22 pour cent entre 1982 et 1983 et de 17 pour cent entre 1983 et 1984. Au cours des cinq premiers mois de 1985, les importations augmentèrent de 5 pour cent par rapport à la même période en 1984. Ce dernier chiffre est basé sur les permis d'importation émis, les statistiques des importations réalisées n'étant pas encore disponibles.

Tableau 4

CROISSANCE DES IMPORTATIONS DE VÊTEMENTS
PROVENANT DES PAYS À BAS COÛTS DE PRODUCTION

(En pour cent)

	1982/1981	1983/1982	1984/1983
Hong Kong, Corée du Sud et Taïwan	- 0.7	20.6	- 9.2
République populaire de Chine	12.4	39.8	36.0
Autres pays restreints	- 4.2	7.9	80.1
Pays non restreints ou récemment restreints	18.1	75.0	101.8
Total des pays à bas coûts de production	0.5	25.8	15.6

Note: Données selon les permis d'importation émis.

Suivant le tableau qui précède, les accords de restrictions avec Hong Kong, la Corée du Sud et Taiwan aboutissent à des résultats variables. Ceci est dû en partie à des restrictions ultérieures imposées à Taïwan et aux provisions de flexibilité prévues dans les accords.

L'application de l'accord bilatéral avec la Chine, un des quatre grands pays exportateurs, et l'interprétation de cet accord, ont conduit à des taux de croissance très élevés.

En ce qui concerne les autres pays sans restriction, l'utilisation des contingents négociés apparaît assez irrégulière.

Finalement, quant aux pays n'exerçant pas de restriction ou qui en ont exercé récemment, les taux de croissance y sont étonnamment élevés. C'est dans les relations avec ces pays que le système actuel des accords bilatéraux révèle ses faiblesses fondamentales: les négociations doivent avoir lieu produit par produit et pays par pays, sans égard à la dislocation cumulative des marchés résultant des taux de croissance des importations accordés aux pays qui ont signé des accords bilatéraux et aux nombreuses nouvelles sources de produits qui apparaissent année après année. Manifestement, par rapport à la croissance de son marché domestique de vêtements, le système conduit à des taux de croissance élevés des importations et à de nouveaux accords qui contiennent des niveaux de base fort élevés.

Entre 1981 et 1984, c'est-à-dire en trois ans, les importations canadiennes de vêtements ont augmenté de près de 72 millions d'unités, soit 43 pour cent de plus que les importations totales en 1981. La responsabilité de cette augmentation se répartit comme suit:

Tableau 5

AUGMENTATION DES IMPORTATIONS CANADIENNES TOTALES
DE VÊTEMENTS ENTRE 1981 ET 1984

Source	Nombre d'unités	Pour cent
Pays développés	6,034,360	8.2
Hong Kong, Corée du Sud et Taïwan	9,129,040	12.3
République populaire de Chine	18,136,764	24.5
Autres pays restreints (à bas coûts)	15,462,600	20.9
Pays non restreints ou récemment restreints (à bas coûts)	25,188,354	34.1
Total	73,951,118	100.0

Note: Données sur les permis d'importation émis.

La croissance apparemment incontrôlable des importations de vêtements et, dans une moindre mesure, des textiles doit être attribuée à plusieurs facteurs.

Il y a eu d'abord la fluctuation globale de la demande. Après la récession de 1982 qui a vu un affaiblissement de la demande des consommateurs et une vague de déstockage généralisée à tous les paliers de la production et de la distribution, la reprise de 1983 et 1984 reflétait non seulement un accroissement de la demande des consommateurs, mais aussi un mouvement de restockage.

Il y a eu ensuite l'appréciation du dollar canadien par rapport à la plupart des monnaies étrangères, à l'exception plus particulièrement du dollar des États-Unis. Proportionnellement à cette appréciation, les prix des produits textiles et vestimentaires étrangers sont devenus plus attrayants.

Finalement, il y a eu cette tendance inhérente au système des accords bilatéraux actuellement en vigueur à chercher de nouvelles sources de produits dans des pays où ces produits ne sont pas restreints à l'exportation.

Néanmoins, dans un régime d'importations contingentées, un contrôle plus étroit des volumes devrait être possible.

2.3 Les conséquences domestiques de l'augmentation des exportations

La croissance rapide des importations depuis 1982 a laissé peu de place pour une reprise dans les industries du textile et du vêtement. Après la forte baisse de la production et de l'emploi en 1982, la reprise s'est avérée hésitante.

Tableau 6

PRODUCTION ET EMPLOI DANS LES INDUSTRIES DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

(En indices 1981 = 100)

	Industries du textile		Industries du vêtement		Tricotage	
	Produit domestique brut	Emploi	Produit domestique brut	Emploi	Produit domestique brut	Emploi
1981	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1982	80.5	86.8	92.7	95.3	88.0	89.7
1983	88.1	89.6	97.8	93.2	95.6	92.2
1984	85.8	89.8	101.8	86.6	96.0	90.2
1984 1er trimestre	84.2	87.5	97.8	85.7	95.7	87.7
1985 1er trimestre	90.2	90.3	94.4	84.4	-	88.7

Les données qui précèdent montrent que la reprise s'est essoufflée après 1983 dans les textiles, et après 1984 dans les vêtements. La production des textiles a donné des signes d'une nouvelle reprise pendant les deux premiers mois de 1985, mais ceux-ci se sont dissipés dès la fin du mois de mars.

Les données sur l'emploi indiquent qu'à la fin de mars 1985, les industries du textile et du vêtement avaient perdu quelque 24,000 employés par rapport à 1981, soit une baisse de 13 pour cent. Bien sûr, les pertes d'emploi sont reliées non seulement aux importations, mais aussi aux progrès de productivité. Néanmoins, la perte de quelques 15,000 emplois doit être attribuée aux importations.

La production et l'emploi ne sont pas les seuls facteurs affectés par les importations croissantes. Il y en a bien d'autres, tels l'utilisation des capacités de production, les commandes, les prix de vente et les profits.

L'utilisation des capacités de production est peu élevée. Suivant les informations fournies par les manufacturiers pendant les audiences de la Commission, le degré d'utilisation des capacités se situe entre 60 et 70 pour cent dans les deux industries, en se basant sur les normes d'opération dans ces industries.

Les nouvelles commandes, elles, semblent avoir faibli sérieusement au cours du printemps 1985. De plus, les détaillants placent les commandes plus tard, ce qui rend une utilisation rationnelle des capacités de production plus difficile.

Les prix, eux, sont généralement déprimés à cause de l'appréciation du dollar canadien et de la forte concurrence faite aux produits canadiens par les produits importés. Une enquête de la Commission auprès de 209 producteurs importants de vêtements montre que le prix moyen d'une unité de vêtement à l'usine est de $8.17 en 1984, soit exactement le même qu'en 1981. Entre ces mêmes années, la valeur F.O.B. d'une unité de vêtement importé a haussé de 20 pour cent, soit de $4.51 à $5.43 pour les produits venant des pays à bas coûts de production.

Comme les prix des producteurs canadiens ne parviennent pas à suivre la hausse des coûts, la profitabilité des opérations dans les textiles et les vêtements a régulièrement diminué. La plupart des témoins entendus par la Commission étaient prêts à présenter la situation financière de leurs entreprises sans réticence, même s'il s'agissait alors le plus souvent de sociétés privées familiales. Selon ces témoins, la profitabilité globale des industries du textile et du vêtement est devenue marginale.

Tous ces facteurs agissent ensemble sur les producteurs et créent des conditions défavorables cumulatives. De plus en plus d'entreprises, grandes, moyennes et petites, réévaluent leur position, remettent en cause leurs opérations peu ou pas profitables et tâchent d'acquérir de l'expérience dans l'importation. De ce point de vue, la période actuelle apparaît comme critique. À cause des effets cumulatifs en présence et de leur découragement, de nombreuses entreprises, grandes et petites, pourraient prendre des décisions irrévocables.

Il faut souligner qu'il n'y a pas eu de détérioration soudaine dans la situation générale de ces deux industries mais qu'une accumulation régulière d'effets négatifs depuis 1981, comme ceux de la récession de 1982, de la faible reprise, de la croissance incontrôlée (au dire des producteurs), des importations, du faible degré d'utilisation des capacités de production, de la hausse des coûts de production malgré les efforts de modernisation consentis, de l'impossibilité de hausser les prix à cause de la pression exercée par les grands détaillants, de la perte et du retard des nouvelles commandes.

3. COMMENT SORTIR DE L'IMPASSE ACTUELLE?

3.1 Les solutions alternatives

Si on tient compte du régime international du commerce extérieur en textiles et en vêtements actuellement en vigueur, les options ne sont

pas nombreuses.

Premièrement, on peut décider de laisser les choses telles qu'elles sont: le Canada respecte les accords bilatéraux qu'il a négociés, et tâche de négocier, suivant les besoins, de nouveaux accords avec les pays qui viennent de se joindre à la longue liste des pays exportateurs ou de faire ajouter de nouveaux produits aux accords déjà conclus, et ceci jusqu'à la conclusion de nouveaux accords sous l'égide d'un nouvel accord multifibre vers la fin de 1986.

Une telle décision conduirait les industries du textile et du vêtement à une sérieuse réévaluation de leur position. Depuis plus d'un an maintenant, ces industries ont mis leur espoir dans la possibilité d'une action d'urgence de la part du gouvernement. Si une telle action ne devait pas se matérialiser, les industries du textile et du vêtement devront agir en conséquence. Ceci veut dire qu'elles se départiraient des activités non profitables et décideraient ensuite si, oui ou non, les activités restantes justifieraient la poursuite de leurs opérations.

Le coût du status quo se traduira probablement dans une continuation de l'accroissement des importations, probablement de l'ordre de 5 ou 6 pour cent en 1985 et sans doute d'un peu plus en 1986. En effet, puisque les nouveaux accords bilatéraux d'après 1986 devraient refléter les résultats précédents, suivant la tradition de l'AMF, ceci inciterait les pays exportateurs à utiliser leurs contingents à plein.

Comme la demande ne croîtra vraisemblablement pas de 5 pour cent ou plus par année, la croissance des importations conduira, une fois de plus, à une perte de part de marché pour les producteurs domestiques et à la disparition de quelques milliers d'emplois.

Une seconde alternative d'action est celle proposée par les associations du textile et du vêtement depuis avril 1984, soit l'imposition d'un contingentement global sur les vêtements, avec réduction importante

des contingents. Le niveau le plus souvent mentionné est celui de 160 millions d'unités de vêtements par an, au lieu des 215 millions d'unités importées en 1984 provenant des pays à bas coûts. Il s'agirait donc d'une réduction de l'ordre d'un quart.

Comme le contingentement global, administré au Canada, n'est pas possible dans les cadres de l'AMF, il faudrait donc invoquer l'Article XIX du GATT, article qui permet l'utilisation temporaire de mesures de sauvegarde dans les cas de préjudice grave qui ne pourraient être réparés.

L'imposition d'un contingentement global sur les vêtements au niveau proposé produirait sans doute un regain d'activité dans l'industrie du vêtement aussi bien que dans l'industrie textile. L'emploi croîtrait, les capacités de production seraient utilisées davantage et la profitabilité serait rétablie.

L'opinion de la Commission sur cette alternative est qu'elle serait bénéfique à court terme, mais couteuse à long terme. Une hausse d'activité obtenue de cette façon serait une hausse artificielle qui disparaîtrait rapidement dès la fin de l'application de l'article XIX du GATT. Ainsi, deux ou trois années après le recours à l'article XIX, le Canada ferait face, une fois de plus, aux mêmes problèmes que ceux auxquels il fait face présentement.

Une réduction importante des importations conduirait, par ailleurs, à des dislocations majeures sur les marchés de vêtements et aurait des conséquences néfastes et inéquitables pour certains groupes de participants à ces marchés.

Parce que les programmes d'importation sont établis six à huit mois avant les saisons et que les lettres de crédit sont ouvertes également des mois à l'avance, il y aurait des risques financiers non négligeables et des dislocations majeures dans les approvisionnements. Les importateurs

traditionnels, les grands détaillants et les nombreux producteurs de vêtements qui importent des produits complémentaires de ceux qu'ils produisent, seraient exposés à ces risques et dislocations.

Finalement, plusieurs groupes de consommateurs percevraient une réduction majeure des importations comme une action contraire à leurs intérêts et imposant des sacrifices démesurés aux consommateurs les plus démunis.

Une troisième alternative consisterait à invoquer l'article XIX du GATT pour geler les importations de vêtements à leur présent niveau, soit celui de l'année 1984, soit celui des 12 mois précédant le 30 juin 1985. Cette mesure empêcherait toute détérioration ultérieure, mais ne causerait pas de dislocation majeure dans les approvisionnements de vêtements.

De plus, le choix d'un tel volume d'importations minimiserait les demandes de compensations possibles en vertu de l'article XIX. En 1984, les importations totales de vêtements sous restrictions, en tissus tissés et tricotés, ont représenté 1.4 milliards de dollars, et des compensations pour un quart de cette somme seraient élevées.

Le gel des importations de vêtements à leur présent niveau ne permettrait ni aux producteurs de vêtements ni aux producteurs de textiles de récupérer une part du marché. Les producteurs sauraient, cependant, à quoi s'en tenir: pour une période, ils bénéficieraient d'une stabilité qui remplacerait les conditions actuelles de grande incertitude, même si le fait de réduire les importations de vêtements n'assure pas automatiquement que la demande accrue pour les vêtements canadiens se traduira en une augmentation proportionnelle de la demande pour les tissus canadiens.

De l'avis de la Commission, les structures de production des textiles et des vêtements ont subi les ajustements qu'exige le niveau actuel des importations.

3.2 Les implications d'un recours à l'article XIX du GATT

Le recours à l'article XIX du GATT abrogerait les 21 accords bilatéraux du Canada avec les pays exportateurs de tissus et de vêtements. Ces accords seraient remplacés par un plafond global des importations de vêtements de toutes provenances, qu'il s'agisse de pays sous-développés, nouvellement industrialisés, à commerce d'Etat ou développés. La Commission est d'opinion qu'une application sélective de l'article XIX qui discriminerait entre les pays exportateurs s'avérerait inacceptable internationalement, parce que contraire à l'Accord général sur les tarifs et le commerce.

L'abrogation des accords bilatéraux existants et l'imposition de l'article XIX aux importations de vêtements laissent dans l'incertitude le statut des textiles. Le Canada peut essayer de négocier de nouveaux accords bilatéraux, cette fois-ci pour les textiles seulement, en se prévalant de l'article 3 de l'Accord multifibre. S'il se heurtait à un refus, le Canada pourrait se voir dans l'obligation d'imposer l'article XIX du GATT aux produits du textile aussi. L'application de l'article XIX pourrait irriter les pays industrialisés d'où proviennent quelque 60 pour cent de tous les fils et tissus importés au Canada. Cette irritation que pourraient ressentir ces pays devrait disparaître puisque l'utilisation de l'article XIX pour le Canada se ferait sans réduction des importations actuelles de textiles et de vêtements.

Cependant, l'application de l'Article XIX par le Canada pourrait causer des problèmes au gouvernement des États-Unis. En effet, le gouvernement américain est opposé à un projet de loi soutenu par certains sénateurs et certains représentants du Congrès, projet de loi qui imposerait une réduction de 20 pour cent à toutes les importations de textiles et de vêtements, sauf celles provenant de la Communauté économique européenne et du Canada. Si le Canada défendait la position de ne pas réduire ses importations et de prendre des mesures de sauvegarde pour maintenir un minimum de production viable (dans certaines catégories de

vêtements, les importations représentent déjà plus de 50, 60 ou 70 pour cent du marché domestique), l'administration américaine percevrait mieux la différence entre la décision canadienne et le projet de loi auquel elle s'oppose.

Le recours à l'article XIX du GATT pendant un certain temps faciliterait aussi la solution du dilemne d'allocation des contingents entre les pays exportateurs. Sous l'égide de l'Accord multifibre, les contingents doivent refléter la performance historique des pays exportateurs. Ceci veut dire qu'un pays qui a obtenu des contingents importants du Canada dans le passé est assuré d'obtenir des contingents importants lors d'une renégociation des accords bilatéraux. Par contre, un pays qui est un exportateur récent de vêtements obtiendra soit un contingent marginal pour ne pas déséquilibrer le marché canadien saturé d'importations, soit un contingent relativement généreux qui déséquilibrera le marché canadien encore davantage. Or, les pays exportateurs récents sont ceux qui offrent leurs produits aux prix les plus avantageux et ce sont aussi ceux qui auraient le plus grand besoin de pouvoir exporter.

Dans le régime de contingentement global les contingents seraient accordés aux importateurs canadiens, qu'ils soient manufacturiers de vêtements, importateurs traditionnels ou détaillants. Ils seraient libres d'importer du pays de leur choix, suivant les préférences de leurs clients. Le contingentement global pourrait donc conduire à une modification significative des importations suivant leur pays d'origine. Si, plus tard, le Canada décidait de réintégrer le système de l'Accord multifibre, il pourrait le faire en tenant mieux compte des préférences des importateurs. Il y aurait donc une redistribution des contingents au profit des pays devenus récemment exportateurs, une redistribution qui, dans les termes actuels de l'Accord multifibre, est difficilement réalisable de façon significative.

4. CONCLUSIONS

L'accroissement rapide des importations de vêtements au Canada depuis plus de deux ans a abouti à une situation d'urgence: de nombreuses entreprises réduisent leur production ou cessent de produire, d'autres se lancent dans l'importation, d'autres ne survivent qu'en drainant les fonds accumulés au cours des années précédentes.

Se retrouvant progressivement sans débouché pour leurs produits, les entreprises du textile sont donc obligées de réévaluer leur position. Certaines d'entre elles, et notamment des plus importantes, pourraient être amenées à prendre des décisions irréversibles dans les mois à venir et à fermer des sections d'usines ou des usines entières. De telles décisions ne manqueraient pas d'accroître le chômage dans des régions où le chômage est déjà très élevé, dans de petites localités pour lesquelles l'importance de cette industrie est vitale.

Le système d'accords bilatéraux de restriction quantitative actuellement en vigueur a peu fait pour enrayer la dégradation de la situation. Le régime de négociation choisi par le Canada est trop peu flexible pour qu'il puisse répondre de façon efficace à des changements dans les conditions des marchés domestiques. Il ne peut facilement contrôler à temps les importations venant de nouvelles sources. Ainsi, il ne parvient pas à assurer suffisamment de stabilité aux industries du textile et du vêtement pour qu'elles puissent planifier efficacement leur avenir.

Il faut aussi relever que ces industries, malgré les conditions difficiles qu'elles traversent depuis 1982, ont fait un effort majeur de modernisation en investissant dans de l'équipement à performance élevée et relativement automatisé. La plupart des entreprises canadiennes du textile et du vêtement se comparent avantageusement sur le plan technologique aux entreprises les plus modernes d'autres pays développés.

La crise actuelle est plutôt le résultat d'une accumulation progressive de facteurs défavorables et des hésitations gouvernementales depuis plus de deux ans. Les industries du textile et du vêtement ont perdu leur sens de direction. C'est le découragement et la résignation qui ont pris le dessus.

Il est regrettable que les recommandations de la Commission présentées en 1980 n'aient pas été retenues. La Commission avait alors recommandé une approche à plus long terme, allant du début de 1982 jusqu'à la fin de 1990. Elle avait aussi suggéré une approche de négociation cohérente d'accords bilatéraux fixant des taux de croissance acceptables pour les importations et assurant un traitement équitable aux importations venant de nouveaux pays exportateurs. Si ces recommendations avaient été retenues, le volume total des importations de vêtements en 1984 se serait situé entre 170 et 180 millions d'unités, au lieu de 215 millions. Avec un tel volume d'importations, l'état d'urgence actuel n'existerait pas.

5. RECOMMANDATIONS

Dans le but de prévenir des décisions de réduction d'activité dans les industries du textile et du vêtement et l'effet de boule de neige que de telles décisions pourraient provoquer, la Commission du textile et du vêtement recommande:

- qu'un contingentement global soit imposé aux importations de vêtements de tous genres, y compris les vêtements en cuir, les articles chaussants et les gants de travail, pour assurer qu'en 1985 et par après ces importations n'excéderont pas les importations réalisées soit en 1984, soit durant les 12 mois du 1er juillet 1984 au 30 juin 1985;

- que des contingents individuels soient établis au sein du contingent global pour chacune des catégories de produits en question pour que ces contingents reflètent les importations de vêtements pendant l'une ou l'autre des deux périodes indiquées ci-dessus,

- que ce nouveau système de contingentement global reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 1987;

- que le contingent global demeure inchangé pour toute la durée de son application, sans croissance des contingents d'importation pour que les industries domestiques puissent bénéficier d'une période de récupération.

Le Canada ne peut ni ne doit utiliser ce régime de contingentement global indéfiniment. Le rapport final de la Commission qui doit être présenté le 31 octobre 1985 contiendra des recommandations précises au sujet d'une nouvelle phase de contrôle. Ces recommandations viseront à donner aux industries du textile et du vêtement plus de stabilité que par le passé tout en maintenant un degré de concurrence saine entre les produits canadiens et importés.